

Hannu Mattila

Kelan suljetut palvelupisteet

Miten asiakkaat jatkavat asiointiaan palvelupisteen sulkemisen jälkeen?



Kirjoittaja

Hannu Mattila, erikoistutkija, VTM
Kelan tutkimus
etunimi.sukunimi@kela.fi

© Kirjoittaja ja Kela

www.kela.fi/tutkimus

ISSN 2323-9239

URI <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019040110624>

Julkaisija: Kela, Helsinki

2019

SISÄLTÖ

Tiivistelmä	4
1 Johdanto	5
1.1 Tausta	5
1.2 Tutkimusaineisto.....	5
1.3 Tarkasteltavat palvelupisteet	6
2 Asiointi ennen palvelupisteen sulkemista	7
3 Asiointi palvelupisteen sulkemisen jälkeen.....	9
4 Lopuksi.....	12

TIIVISTELMÄ

Kela lopetti 20 palvelupisteen toiminnan syksyllä 2018. Tässä raportissa selvitetään, miten toimintansa lopettaneissa Helsingin Hakaniemen, Vantaan Hakunilan, Janakkalan ja Tuusniemen palvelupisteissä asioineet henkilöt ovat hoitaneet Kela-asioitaan kokonaisuutena ennen muutosta. Lisäksi selvitetään, miten näiden neljän palvelupisteen asiakaskunta on jatkanut asiointiaan muutoksen jälkeen.

Pääkaupunkiseudulla asiointi on usein monikanavaista: asiakkaat saattavat toimittaa asiakirjoja Kelaan verkossa tai postin välityksellä, mutta moni käy sen lisäksi palvelupisteessä tai soittaa puhelinpalveluun jossain asiointikaaren vaiheessa. Monikanavainen asiointitapa on tyypillistä erityisesti perustoimeentulotukea haettaessa. Janakkalassa ja Tuusniemellä suuri osa asiakkaista on hoitanut kaikki Kela-asiansa vain palvelupisteessä. Pääkaupunkiseudullakin yli 64-vuotiaista henkilöistä moni on hoitanut kaikki Kela-asiansa vain tietyssä palvelupisteessä.

Palvelupisteen sulkeminen on muuttanut asiakkaiden tapaa asioida. Monet sittemmin suljetuissa palvelupisteissä ennen asioineet henkilöt ovat alkaneet muutoksen jälkeen hoitaa asioitaan itsepalveluna. Tämä koskee erityisesti asiakkaita, jotka asioivat Kelassa jokin muun etuuden kuin perustoimeentulotuen vuoksi. Toimeentulotuessakin siirtymää itsepalveluun esiintyy, mutta monikanavainen tapa hoitaa asioita luonnehtii toimeentulotukiasiointia muutoksen jälkeenkin.

Henkilökohtaista palvelua haluavista asiakkaista osa on alkanut käyttää entistä enemmän puhelinpalvelua. Pääkaupunkiseudulla, jossa etäisyydet palvelupisteiden välillä eivät ole kovin suuret, osa asiakaista – erityisesti yli 64-vuotiaista – on siirtynyt asioimaan toiseen palvelupisteeseen. Janakkalassa ja erityisesti Tuusniemellä, josta matkaa Kuopioon tai Outokumpuun tulee jo paljon, käynnit palvelupisteessä ovat melkein tyystin loppuneet myös yli 64-vuotiaiden joukossa. Ikääntyneimmät asiakkaatkin ovat muutoksen jälkeen alkaneet hoitaa asioitaan itsepalveluna.

Avainsanat: palvelupisteet, asiakaspalvelu, asiakkaat, puhelinpalvelut, asiointi, sosiaalietuudet, toimeentulotuki, itsepalvelu, ikäryhmät, lakkauttaminen, vaikutukset, sähköinen asiointi, Kansaneläkelaitos

1 JOHDANTO

1.1 Tausta

Kela lopetti 20 palvelupisteen toiminnan 1.9.2018. Suljetuista palvelupisteistä kahdeksan kuului Itäiseen (Petonen, Suolahti, Hankasalmi, Ilomantsi, Rantakylä, Tuusniemi, Juva ja Kangasniemi), seitsemän Keskiseen (Ikaalinen, Janakkala, Jalasjärvi, Pälkäne, Teuva, Ähtäri ja Ruovesi), kaksi Läntiseen (Lieto ja Laihia) ja kolme Pääkaupunkiseudun (Käpylä, Hakaniemi ja Hakunila) asiakaspalveluyksikköön.

Monessa lakkautetussa palvelupisteessä asiakkaita kävi Kelan mittapuulla vähän (alle 100 viikossa), ja osa palvelupisteistä oli jo ennen sulkemistaankin auki vain päivän tai kaksi viikossa. Toimenpiteen kohteeksi joutuneiden asiakkaiden lukumäärän mielessä merkittävin oli Helsingin Hakaniemen palvelupisteen sulkeminen. Hakaniemi oli auki maanantaista perjantaihin, ja siellä kävi keskimäärin 1 100 asiakasta viikossa.

Tässä raportissa selvitetään, miten palvelupisteen sulkeminen vaikuttaa kyseisessä palvelupisteessä asiointien henkilöiden asiointikäyttäytymiseen: alkavatko he asioida jossakin toisessa palvelupisteessä vai siirtyvätkö he verkko- tai puhelinpalveluun? Asiakkaiden asiointikäyttäytymistä kuvataan ensin ennen palvelupisteen sulkemista 1.1.–31.8.2018. Tämän jälkeen selvitetään, miten asiakkaat ovat jatkaneet asiointiaan 1.9.–31.12.2018.

1.2 Tutkimusaineisto

Asiakkaiden asiointitiedot on kerätty tietovaraston tauluista EDW_YHTEYDENOTTO ja EDW_ASIAKIRJA. Väestötiedot ovat Tilastokeskuksen Kuntien avainluvut -verkkopalvelusta ja Helsingin seudun aluesarjoista¹. Julkista liikennettä koskevat tiedot on saatu Matkahuollon ja VR:n verkkopalvelusta sekä HSL:n Reittioppaasta.

Asioinniksi on luettu käynti Kelan palvelupisteessä, asiakkaan soitto Kelan Yhteyskeskukseen ja paperimuodossa tai sähköisesti Kelaan toimitettu asiakirja. Kelan ja asiakkaan välistä sähköistä viestintää Kelan asiointipalvelussa ei ole tässä tutkimuksessa otettu mukaan tarkasteluun. Toinen tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttava seikka on se, että tutkimusaineistossa ovat mukana vain sellaiset asiakkaiden yhteydenotot palvelupisteisiin tai Yhteyskeskukseen, joissa asiakas on tunnistettu. Yhteydenottojen, joissa asiakas on tunnistettu, osuus vaihtelee paljon palvelupisteittäin (ks. tarkemmin 1.3). Kolmas luotettavien johtopäätösten tekemistä vaikeuttava asia on se, että tutkimuksen seurantajakso (asiakkaiden asioinnit palvelupisteen sulkemisen jälkeen) on suhteellisen lyhyt. Voidaan esittää kysymys, kertooko neljän kuukauden ajanjakson perusteella tehty analyysi riittävällä tarkkuudella yksittäisen asiakkaan asiointikäyttäytymistavasta, vai sisältyykö näin lyhyeen jaksoon liikaa satunnaisia analyysiä sekoittavia tekijöitä – asiakkaalle olisi saattanut tulla lisäksi aivan toisentyypistä asiointia kuin seurantajaksolla, jos seuranta olisi jatkunut pitempään. Monille alkuvuonna Kelassa asioineille henkilöille ei ole ehtinyt kertyä lainkaan Kela-asiointia seurantajaksolla. Neljäs rajoitus koskee

¹ Ks. <http://aluesarjat.fi>.

tutkimuksessa käytetyn aineiston luonnetta. Pelkän rekisteritiedon perusteella ei ole mahdollista arvioida sen tarkemmin, miten palvelupisteiden sulkeminen on vaikuttanut asiakkaiden elämään. Joutuuko henkilökohtaista palvelua jatkossakin haluava ja/tai tarvitseva henkilö palvelupisteen sulkemisen jälkeen matkustamaan mahdollisesti kymmeniä kilometrejä vain Kela-asiaa hoitaakseen, vai täytyykö suurempaan kaupunkiin lähteä muutenkin aika ajoin asioita hoitamaan, ja Kela-asia hoituu siinä sivussa?

1.3 Tarkasteltavat palvelupisteet

Tarkastelun kohteeksi on valittu neljä Kelan palvelupistettä, jotka ovat toimintaympäristöltään erilaisia. Mukana on kaksi suuren kaupungin palvelupistettä (Helsingin Hakaniemi ja Vantaan Hakunila) ja kaksi haja-asutusalueen palvelupistettä (Janakkala ja Tuusniemi). Palvelupisteitä yhdistää se, että minkään niistä välittömässä läheisyydessä ei ole julkishallinnon Yhteispalvelupistettä, jolloin on oletettavaa, että suljetussa Kelan palvelupisteessä asioimaan tottunut henkilö jatkaa asiointiaan jossain toisessa Kelan palvelupisteessä, jos hän haluaa jatkossakin hoitaa asioitaan kasvokkain. Ainoa poikkeus edellä mainitusta tilanteesta on Tuusniemi, josta henkilöautoa käyttävällä henkilöllä olisi lyhyempi matka (25 km) Kaavin Yhteispalvelupisteeseen² kuin mihinkään Kelan palvelupisteeseen. Julkisella liikenteellä Tuusniemeltä ei kuitenkaan pääse Kaaville virka-aikana. Mahdollisista asioinneista Yhteispalvelupisteissä ei ole mahdollista saada henkilötietoja.

Hakaniemen palvelupiste sijaitsi Hämeentiellä. Helsingin aluejaossa palvelupiste kuului Keski-seen suurpiiriin, jossa on 92 600 asukasta. Palvelupisteen sulkemisen jälkeen henkilökohtaista asiointia jatkossakin haluaville asiakkaille helpoimmin saavutettavissa olevat Kelan palvelupisteet ovat Kampissa ja Itäkeskuksessa. Kampi on kolmen kilometrin päässä Hakaniemestä, Itäkeskukseen matkaa tulee yhdeksän kilometriä. Matka Hakaniemestä tai Sörnäisistä Kampiin kestää metrolla edestakaisin 20 minuuttia. Päiväaikaan metrovuoroja menee 2,5–5 minuutin välein. Itäkeskukseen pääsee metrolla edestakaisin 40 minuutissa. Matkaa on yhdeksän kilometriä. Hakaniemessä asioi tunnistetusti 9 640 henkilöä (keskimäärin 4,1 asiointia/henkilö) 1.1.–31.8.2018. Kaikista palvelupisteen asioinneista 58 % oli sellaisia, joissa asiakas oli tunnistettu.

Hakunilan palvelupiste sijaitsi Hakunilan ostoskeskuksessa. Vantaan aluejaossa palvelupiste kuului Hakunilan suuralueeseen, jossa on 29 500 asukasta. Hakunilaa lähin Kelan palvelupiste on Tikkurilassa. Matkaa sinne on viisi kilometriä. Linja-autovuoroja Hakunilan ja Tikkurilan välillä menee päiväaikaan kymmenen minuutin välein. Matka kestää kävelyineen edestakaisin tunnin. Hakunilassa asioi tunnistetusti 1 430 henkilöä (keskimäärin 2,8 asiointia/henkilö) 1.1.–31.8.2018. Kaikista palvelupisteen asioinneista 54 % oli sellaisia, joissa asiakas oli tunnistettu.

Janakkala on 17 000 asukkaan kunta Kanta-Hämeen maakunnassa. Kelan palvelupiste oli Tuusniemen taajamassa. Sen sulkemisen jälkeen lähimmät Kelan palvelupisteet ovat 15 kilometrin päässä Hämeenlinnassa ja 30 kilometrin päässä Riihimäellä. Hämeenlinnassa käyntiin menee

² Kaavin yhteispalvelupiste tarjoaa Kelan vakiopalveluita (mm. Kela-asioiden neuvonta yleisellä tasolla, useimpien asiakirjojen vastaanottaminen sekä esitteiden, lomakkeiden ja palautuskuorien antaminen).

autolla edestakaisin 40 minuuttia. Turenosta Hämeenlinnaan ajetaan seitsemän linja-autovuoroa päivässä. Turenkilainen voi saada hoidettua Kela-asiansa Hämeenlinnassa puolessatoista tunnissa julkista liikennettä käyttäen. Käynti junalla Riihimäellä vie myös vähintään puolitoista tuntia. Janakkalassa asioi tunnistetusti 540 henkilöä (keskimäärin 2,1 asiointia/henkilö) 1.1.–31.8.2018. Kaikista palvelupisteen asioinneista 99 % oli sellaisia, joissa asiakas oli tunnistettu.

Tuusniemi on vajaan 3 000 asukkaan kunta Pohjois-Savon maakunnassa. Keskustaajamassa sijainneen palvelupisteen sulkemisen jälkeen lähimmät Kelan palvelupisteet ovat 60 kilometrin päässä Kuopiossa ja 35 kilometrin päässä Outokummussa. Tuusniemeltä käy Kuopiossa autolla kahdessa tunnissa. Linja-autovuoroja on seitsemän päivässä. Kuopiossa käyntiin menee linja-autolla vähintään kolme tuntia. Outokummussa käy autolla tunnissa. Linja-autolla Outokumpuun pääsee kaksi kertaa päivässä. Matkaan menee linja-autolla neljästä kuuteen tuntia. Tuusniemellä asioi tunnistetusti 250 henkilöä (keskimäärin 2,2 asiointia/henkilö) 1.1.–31.8.2018. Kaikista palvelupisteen asioinneista 84 % oli sellaisia, joissa asiakas oli tunnistettu.

2 ASIOINTI ENNEN PALVELUPISTEEN SULKEMISTA

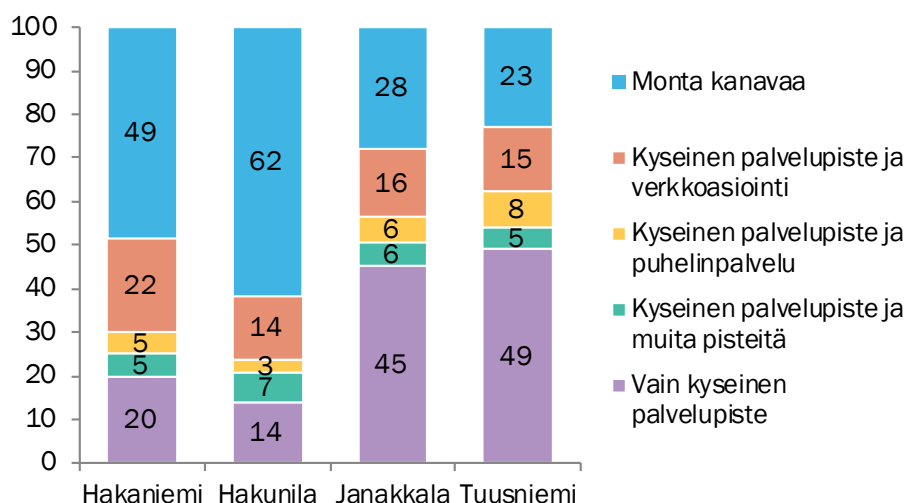
Tutkimuksessa tarkasteltavat palvelupisteet ovat asiakasprofiililtaan erilaisia – vielä enemmän asiakkaiden asiointisyyden kuin asiointin kohteena olevien etuuksien mielessä. Perustoimeentulotuki on ollut eniten asiointitarvetta synnyttävä etuus kaikissa palvelupisteissä. Hakaniemessä ja Hakunilassa, osin myös Janakkalassa, suuri osa asiointista on kietoutunut sen, työttömyysturvan ja yleisen asumistuen ympärille. Tuusniemi poikkeaa kolmesta muusta palvelupisteestä. Siellä oli suhteellisesti katsottuna enemmän sairauspäiväraha-, sairaanhoitokorvaus-, eläkkeensaajan asumistuki- ja kansaneläkeasiointeja.

Asiointisyyden näkökulmasta tarkasteltuna pääkaupunkiseudun palvelupisteissä ylivoimaisesti eniten asiakaskäyntejä merkitään neuvonnalle. Janakkalassa ja Tuusniemellä taas melkein puolet käynneistä on ollut sellaisia, joissa asiakas on jättänyt etuushakemuksen. (Taulukko 1, s. 8.) On mahdollista, että eroavuutta selittää ainakin osaltaan se, että pääkaupunkiseudun palvelupisteissä ovat olleet ruuhkautuneita. Tällöin osa nopeista asiakaskäynneistä (kuten pelkkä hakemuksen jättäminen) on saattanut jäädä kirjaamatta.

Pääkaupunkiseudun palvelupisteissä, Hakaniemessä ja Hakunilassa, alkuvuonna 2018 asioineista henkilöistä suuri osa on asioinut monikanavaisesti, eli he ovat hoitaneet Kela-asioitaan kolmessa eri palvelukanavassa: palvelupisteessä, puhelinpalvelussa ja verkkopalvelussa. Vain joka viides tai joka kuudes asiakas on keskittänyt asiointinsa yksinomaan tiettyyn palvelupisteeseen. Janakkalan ja Tuusniemen palvelupisteiden asiakkaista melkein puolet on hoitanut asioitaan vain tässä yhdessä palvelupisteessä. (Kuvio 1, s. 8.)

Taulukko 1. Yhteydenotot asiointisyyn mukaan tutkimuksessa tarkasteltavissa palvelupisteissä (%).

Asiointisy	Hakaniemi	Hakunila	Janakkala	Tuusniemi
Neuvonta	59	55	18	15
Hakemuksen jättäminen	10	10	45	44
Lisäselvityksen antaminen	8	7	10	18
Esitteen tai lomakkeen pyytäminen	5	8	7	5
Annettua päätöstä koskeva tiedustelu	4	4	5	3
Vireillä olevaa hakemusta koskeva tied.	3	4	5	5
Maksutiedustelu	3	4	4	2
Muut syyt	8	8	6	8
Yhteensä	100	100	100	100

Kuvio 1. Palvelupisteessä 1.1.–31.8.2018 asiointitapa (%)

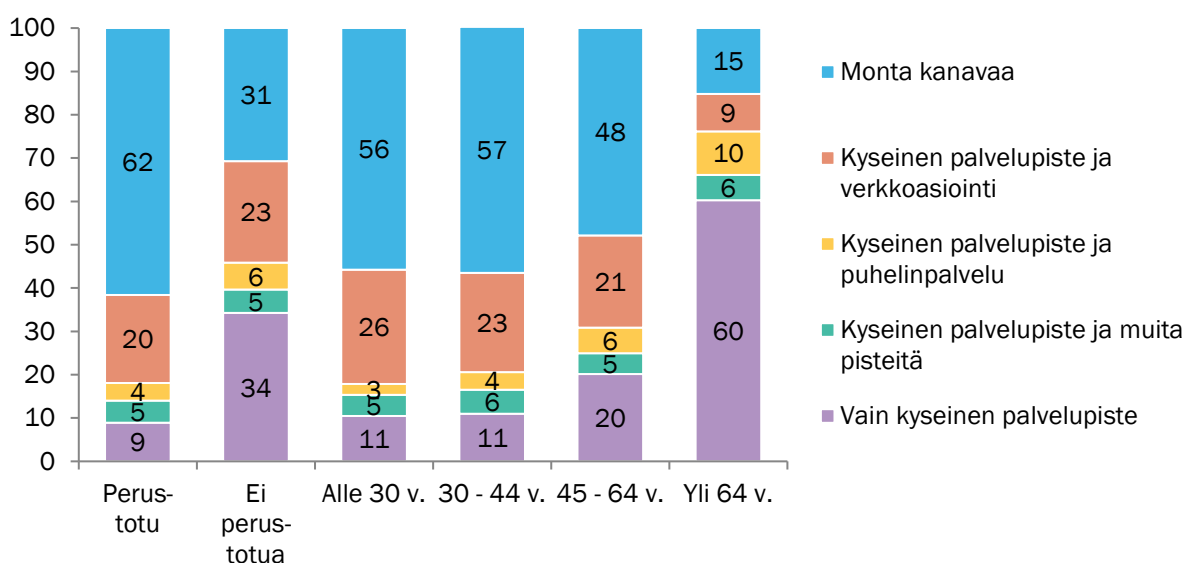
Asiointin syynä oleva etuus ja asiakkaan ikä vaikuttavat asiointitapaan. Kuviossa 2 (s. 9) on esitetty tilanne vain Hakaniemen palvelupisteessä, mutta sama yleinen linja on nähtävissä myös Hakunilassa, Janakkalassa ja Tuusniemellä. Yksinkertaisuuden vuoksi asiakkaat on jaettu kahteen ryhmään sen mukaan, onko asiointitilanteissa käsitelty – joko yksin tai osana laajempaa etuuskien kirjoa – perustoimeentulotukea (ryhmä perustotu) vai ei (ryhmä ei perustotua).

Perustoimeentulotukiasiakkaille on tyypillistä asiointin monikanavaisuus – asioita hoidetaan asiointiprosessin eri vaiheissa niin palvelupisteessä kuin puhelimesta ja verkossakin. Muut kuin perustoimeentulotukiasiakkaat rakentavat asiointinsa enemmän palvelupisteen varaan. Asioita hoidetaan joko pelkästään palvelupisteessä tai palvelupisteasiointia täydennetään

verkkotasioinnilla. Monikanava-asioijia on toki tässäkin ryhmässä melkein kolmannes. Ikäta-
kastelussa vanhin asiakasryhmä poikkeaa muista. Senioreille on tyypillistä, että asiointi keski-
tetään palvelupisteeseen.

Etuus ja asiakkaan ikä ovat myös yhteydessä toisiinsa. Nuorista 64-vuotiaisiin asti perustoi-
meentulotuki on monelle etuus, jonka vuoksi asiointitarvetta syntyy. Vanhimalla ikäryhmällä
perustoimeentulotuen osuus asiointista on vähäisempi. Tämän analyysin perusteella on vaikea
sanoa, onko havaittujen asiointitapaerojen varsinainen syy etuus vai asiakkaan ikä.

Kuvio 2. Hakaniemien palvelupisteessä 1.1.–31.8.2018 asiointien henkilöiden asiointitapa asioinnin syynä ol-
leen etuuden ja asiakkaan iän mukaan (%).



3 ASIOINTI PALVELUPISTEEN SULKEMISEN JÄLKEEN

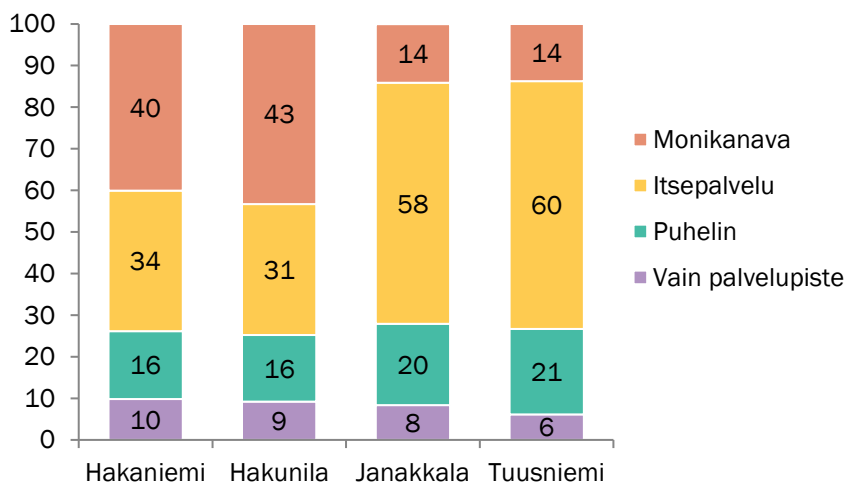
Palvelupisteiden sulkemisen jälkeen alkaneella tarkasteluajanjaksolla 1.9.–31.12.2018 suurelle osalle tammi–elokuussa asiointeista henkilöistä ei ole kertynyt lainkaan Kela-asiointia. Ei-asioi-
neiden osuudet ovat erityisen suuret Janakkalassa (43 %) ja Tuusniemellä (41 %). Hakanie-
messä ei-asioineita on 23 % ja Hakunilassa 26 %.

Asiakkaat, joilla on ollut Kela-asiointia seuranta-ajanjaksolla, on ryhmitelty heidän käyttä-
mänsä asiointitavan mukaan:

- vain palvelupisteessä asioineet (asiointikanava joko vain palvelupiste tai palvelupiste ja paperimuodossa toimitettu asiakirja)
- puhelimesta asioineet (asiointikanava vain puhelin, puhelin yhdessä verkossa ja/tai paperimuodossa toimitetun asiakirjan kanssa)
- itsepalveluasioijat (verkossa ja/tai paperimuodossa toimitettu asiakirja)
- monikanava-asioijat (asiointikanava palvelupiste sekä puhelin ja/tai verkossa toimi-
tettu asiakirja; mahdollisesti myös paperimuodossa toimitettuja asiakirjoja).

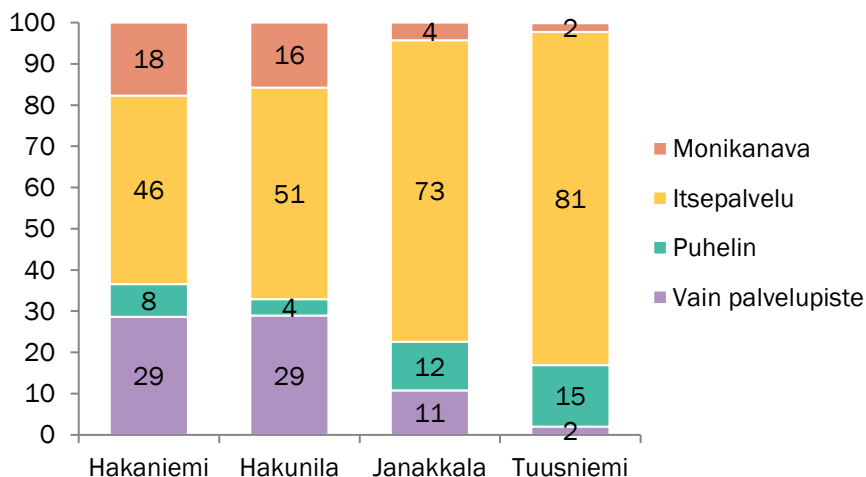
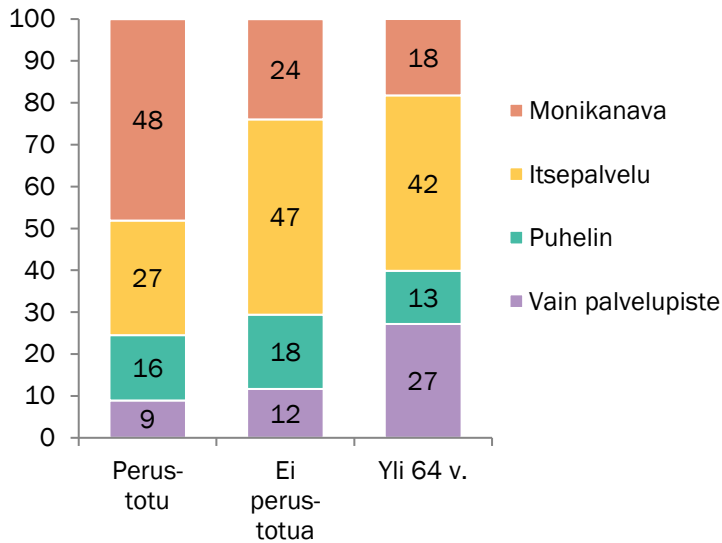
Asiakkaiden asiointikäyttäytyminen palvelupisteen sulkemisen jälkeen on ollut erilaista eri paikkakunnilla. Pääkaupunkiseudulla, jossa asiointi on ollut monikanavaista jo lähtötilanteessa, moni asiakas on siirtynyt asioimaan palvelupisteen sulkemisen jälkeen jossain toisessa palvelupisteessä. Lisäksi asioita hoidetaan muissakin kanavissa – puhelimessa ja verkossa. Kolmasosa asiakkaista on hoitanut Kela-asiansa täysin itsepalveluna toimittamalla asiakirjat Kelaan verkossa tai postitse. Janakkalassa ja Tuusniemellä, joissa matka lähimpään toimistoon on pitempi kuin pääkaupunkiseudulla, yli puolet asiakkaista on hoitanut asiansa itsepalveluna. (Kuvio 3.)

Kuvio 3. Palvelupisteessä 1.1.–31.8.2018 asioineiden henkilöiden asiointitapa 1.9.–31.12.2018 (%).



Kuviossa 4 on esitetty Hakaniemen palvelupisteessä käyneiden asiakkaiden asiointitapa asiointin syynä olleen etuuden ja asiakkaan iän mukaan. Palvelupisteen sulkeminen tasoittaa etuuden (asiointin syynä perustoimeentulotuki vs. ei perustoimeentulotukea) mukaista eroa. Monikanavainen asiointitapa luonnehtii perustoimeentulotukiasiakkaita palvelupisteen sulkemisen jälkeenkin. Muiden etuuksien kuin perustoimeentulotuen vuoksi asiointien ryhmässä palvelupisteen sulkemisen vaikutus on suurempi: vain palvelupisteessä asioitaan hoitavien osuus pienenee, ja moni alkaa hoitaa Kela-asioitaan itsepalveluna. Vain palvelupisteeseen tukeutuva asiointitapa on monen yli 65-vuotiaan valinta. Tässäkin ikäryhmässä tosin on havaittavissa siirtymistä itsepalveluun. (Kuvio 4, s. 11.)

Hakaniemen palvelupisteessä asiointien henkilöiden asiointitavassa näkyvä muutos on samanlainen Hakunilassa. Näille palvelupisteille on yhteistä se, että sulkemisen jälkeen lähimmät palvelupisteet eivät ole kovin kaukana. Janakkalassa ja erityisesti Tuusniemellä, jossa matkaa lähimpään palvelupisteeseen tulee jo paljon, yli 64-vuotiaistakaan, jotka lähtötilanteessa suosivat palvelupisteessä asiointia, kukaan ei lähipalvelupisteen sulkemisen jälkeen enää ole jatkanut palvelupisteeseen nojautuvaa asiointia. Suurin osa ikääntyneistä on siirtynyt itsepalveluun.



4 LOPUKSI

Palvelupisteiden sulkeminen muuttaa asiakkaiden tapaa hoitaa Kela-asioitaan. Paikkakunta, asioinnin syynä oleva etuus ja asiakkaan ikä vaikuttavat siihen, miten suuri muutos on. Paikkakunnilla, joissa palvelupisteverkko on vielä tiheä, osa asiakkaista alkaa tutun palvelupisteen sulkemisen jälkeen käydä jossain toisessa palvelupisteessä. Palvelupisteen sulkeminen saa kuitenkin kaikilla paikkakunnilla merkittävän osan palvelupisteen asiakaskunnasta siirtymään itsepalveluun.

Asiointikäyttäytymisessä tapahtuva muutos on ollut merkittävä Janakkalassa ja Tuusniemellä. Erityisesti yli 64-vuotiaista Tuusniemen vaikutusalueella asuvista ihmisistä, joista moni on hoitanut Kela-asiansa ennen yksinomaan Tuusniemen palvelupisteessä, moni on siirtynyt palvelupisteen sulkemisen jälkeen täysin itsepalveluun. Tämän selvityksen perusteella ei ole mahdollista selvittää sen tarkemmin, miten asiakkaat käytännössä saavat asiansa hoidetuksi itsepalveluna.